

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

UU Pemerintah Daerah yang diatur dalam No.22 tahun 1999 dan UU perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diatur dalam UU No.25 tahun 1999 merupakan landasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang ditetapkan melalui dan daerah. Undang-undang yang mengatur perimbangan direvisi menjadi UU No.32 tahun 2004 sebagai bentuk penegasan atas wewenang pemerintahan daerah berdasar pada asas otonomi dalam mengurus dan mengatur sendiri semua keperluan bagi penyelenggaraan pemerintah. Bagi pemerintah daerah, UU tersebut tidak hanya mengatur wewenang otonomi melainkan juga mengatur dalam hal kewajiban penyampaian LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) oleh masing-masing kepala daerah kepada pusat.

Pemerintah merevisi kembali UU 22/2004 dengan UU 32/2004 sebagai penggantinya. Hal tersebut menyebabkan bergesernya pandangan atas diselenggarakannya pemeritahan. UU yang baru tersebut menginstruksikan wewenang yang jauh lebih besar dari sebelumnya, terutama dalam pengelolaan keuangan daerah serta mengurus dan mengatur sendiri segala kebutuhannya. Ini akan sangat berdampak pada laju pembangunan daerah yang semakin pesat (Rosliyati, 2016).

Tujuan dari dilaksanakannya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah adalah untuk memperdekat pelayanan publik oleh pemerintah, mempermudah

pemantauan oleh masyarakat dan mengendalikan sumber dana yang berasal dari APBD, memotivasi pembaruan di daerah dan menciptakan persaingan yang sehat antar daerah (Simanjuntak, 2015).

Dua bagian penting dari struktur APBD adalah anggaran belanja daerah dan anggaran pendapatan daerah. Belanja daerah adalah dana yang dialokasikan yang menjadi kewenangan daerah dan tolok ukur penentu dalam keberhasilan pembangunan di daerah yang penggunaannya harus dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Masyarakat menuntut kepada pemerintah supaya mampu melakukan pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan baik melalui pelaksanaan otonomi daerah. Belanja daerah juga diartikan sebagai pembelanjaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan manfaat yang didapat lebih dari 1 anggaran dan meningkatkan kekayaan atau aset daerah dan kemudian dapat memperbesar pembelanjaan rutin (misalnya: kelompok Belanja Administrasi Umum memerlukan biaya pemeliharaan). Kelompok ini terdiri dari 2 jenis pembelanjaan baik untuk pelayanan publik ataupun bagian Belanja Aparatur Daerah (Halim, 2004).

Berbicara tentang pengelolaan keuangan daerah, akan ada keterkaitan antara perencanaan keuangan jangka panjang dengan anggaran belanja modal, khususnya pendanaan yang digunakan dalam memelihara aset tetap dari belanja modal. Konsep MTEF (*Multi-Term Expenditure Framework*) menyebutkan jika kebijakan belanja modal seharusnya mempertimbangkan *usefulness* (kemanfaatan) dan *budget capability* (kemampuan keuangan pemerintah daerah) untuk jangka panjang pengelolaan aset (Abdullah dan Halim, 2006).

Sesuai tujuan otonomi daerah dan ketentuan APBD, jika Anggaran Daerah pada hakikatnya yaitu sarana dalam melakukan peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat publik, maka kerangka ekonomi dalam APBD harus dapat mencerminkan apa yang dibutuhkan masyarakat dalam mencari solusi agar kesejahteraan meningkat. Belanja Daerah adalah seluruh kewajiban yang dimiliki oleh daerah pada periode tahun anggaran yang diakui tetapi mengurangi nilai kekayaan bersih. Belanja Daerah berguna untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintah yang merupakan wewenang Kabupaten/Kota atau Provinsi baik urusan yang penanganan, urusan pilihan, atau urusan wajib terkait suatu bagian/bidang tertentu yang dilaksanakan bersama-sama antara pusat dan daerah ataupun antar daerah yang ditetapkan dengan peraturan yang berlaku (UU No, 32/2004).

Permendagri No. 13 Tahun 2006 menyebutkan jika belanja daerah dapat dikelompokkan ke dalam 2 bagian yaitu 1) Belanja tidak langsung (contohnya: belanja pegawai) dan 2) belanja langsung (contohnya: belanja fasilitas publik seperti renovasi jembatan dan jalan yang rusak). Masyarakat belum sepenuhnya dapat menikmati besarnya jumlah anggaran belanja tidak langsung ini secara maksimal.

Idealnya, komposisi anggaran seharusnya berbanding terbalik dengan jumlah belanja langsung. Bila terjadi suatu kondisi dimana komposisi anggaran yang terlalu banyak akan menyulitkan pemerintah daerah untuk membangun daerahnya sebab minimnya dana untuk pembiayaan pembangunan berbagai fasilitas umum yang diperlukan masyarakat untuk menumbuh kembangkan sektor

perekonomian walaupun pemerintah daerah telah memperoleh bantuan anggaran belanja daerah yang berasal dari pusat.

Pemerintah mengalokasikan belanja modal yang berbentuk aset tetap (contohnya: peralatan dan berbagai sarana prasarana penunjang penting) dalam rangka memaksimalkan produktivitas di sektor perekonomian, maka dibutuhkan belanja modal yang besar. Saragih (2003) dalam Febriana dan Praptoyo (2015) menyebutkan jika penggunaan anggaran belanja seharusnya dapat dialokasikan ke dalam berbagai hal meningkatkan produktivitas (misalnya: aktivitas yang membangun daerah). Pemerintah hendaknya dapat memperbanyak penerimaan dari berbagai program pada pelayanan publik. Hal tersebut mengindikasikan bahwa alokasi belanja daerah sangat berperan penting bagi kepentingan masyarakat luas di daerah tersebut.

Walaupun demikian, pada penelitian (2016) menyimpulkan jika di 35 kabupaten/kota pada tahun 2015 memiliki rata-rata tren belanja modal terhadap belanja daerah sebesar 19% dan pada tahun 2016 rata-ratanya sebesar 21%. Hal tersebut berarti bahwa masih jauhnya belanja modal yang dialokasikan dari pada belanja pegawai.

Pertumbuhan ekonomi dipengaruhi secara positif dengan besarnya nilai proporsi belanja modal atas belanja daerah. Sebaliknya, bila angka rasionalnya rendah dapat mengakibatkan pengaruh buruk atas pertumbuhan ekonomi di suatu daerah. Jumlah belanja modal yang tinggi oleh suatu pemerintah daerah dapat berdampak positif bagi tumbuh kembangnya perekonomian di suatu daerah. Keadaan tersebut dapat menambah peluang penerimaan baru bagi suatu daerah

sebab adanya pengaruh yang signifikan atas pertumbuhan ekonomi daerah diluar i sektor luar negeri, rumah tangga, dan swasta (Kemenkeu, 2014).

Penyusunan anggaran pada praktiknya adalah saran yang diutarakan pihak eksekutif yang hanya mengutamakan kepentingan eksekutif saja (Darwanto dan Yustikasari dalam Sugiyanta, 2016). Anggaran yang diajukan oleh pihak eksekutif akan meningkatkan segi finansial ataupun non finansial *agency*-nya. Sementara Darwanto dan Yustikasari (dalam Sugiyanta, 2016) menyimpulkan jika penggunaan anggaran oleh legislatif dapat mencukupi *self-interest*-nya. Artinya, anggaran belanja daerah banyak untuk belanja yang lainnya dan bukan dipergunakan untuk belanja modal.

Otonomi daerah memiliki implikasi yang lain yaitu belanja rutin daerah memerlukan dana yang dialokasikan dari pemerintah daerah untuk kegiatan perbendaharaan negara. Oleh sebab itu, dana yang besar dibutuhkan untuk mendanai aktivitas tersebut. Pelaporan APBD adalah aktivitas yang terus menerus dilakukan pemerintah daerah secara berkala atas segala bentuk pengeluaran kas daerah yang digunakan dalam pembiayaan operasional pemerintahan. Meningkatnya kebutuhan daerah akan memperbesar kebutuhan dana yang harus dimiliki pemerintah. Bila kebutuhan belanja pemerintah terpenuhi dapat menimbulkan peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik yang lebih baik. Ini merupakan dasar bagi kesuksesan terealisasinya otonomi daerah yang dipengaruhi oleh APBD yang digunakan untuk kesejahteraan rakyat sebesar-besarnya. Otonomi daerah juga bergantung terhadap realisasi pendapatan dan belanja daerah serta berbagai sumber pendapatan daerah yang lain (dalam Sugiyanta, 2016).

Terkait dengan hal itu, terdapat relevansi dan tingkat urgensi pada jajaran pemerintah daerah sendiri. Pelayanan publik yang diberikan pemerintah akan berkorelasi positif dengan dampak dari anggaran yang menunjang fungsi dan kinerja pemerintah sehingga diperlukan pengawasan oleh DPRD agar tidak terjadi penyimpangan. Pengawasan ini merupakan bentuk yang sesuai dengan *agency theory*, dimana DPRD berperan selaku prinsipal dan pemerintah daerah berperan selaku agen.

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari pemungutan retribusi daerah, pajak daerah, hasil dikelolanya kekayaan daerah yang terpisah, dan PAD sah lainnya dengan tujuan memberi kebebasan kepada daerah sebagai wujud asas desentralisasi untuk melakukan penggalan bagi pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah.

PAD ini sangat berperan sebagai penopang utama pendanaan operasional pembangunan di daerah dan upaya yang dilakukan daerah untuk mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat dalam memperoleh dana bantuan. Upaya tersebut dapat menambah ketersediaan dana di daerah yang sifatnya mandiri untuk segala kegiatan pembangunan daerah. Namun, kontribusi berbagai sumber PAD yang belum signifikan menjadi permasalahan yang umumnya terjadi. Hal ini dikarenakan kemampuan pengawasan dan perencanaan keuangan yang lemah sehingga muncul sejumlah kebocoran anggaran di daerah yang cukup besar (Halim, 2007).

Sumber dana bagi pemerintah daerah selain PAD yaitu dana alokasi yang ditransferkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat akan mentransfer sejumlah

dana bagi penyelenggaraan wewenang di Daerah yaitu berupa DBH (Dana Bagi Hasil), DAK (Dana Alokasi Khusus), dan DAU (Dana Alokasi Umum), (UU No. 32/2004).

Pada UU No. 33/2004, disebutkan jika DAU dan DAK berasal dari dana alokasi pendapatan APBN untuk mendanai kebutuhan Daerah atau untuk pemeratakan kemampuan finansial antar daerah sebagai wujud dilaksanakannya desentralisasi. Secara leluasa, pemerintah daerah dapat mempergunakan DAU ini dalam rangka mewujudkan pemerataan berdasar pada kebutuhan nyata dan potensi fiskal yang telah dipertimbangkan oleh setiap daerah sehingga mampu mengurangi munculnya kesenjangan antar daerah saat masyarakat menerima pelayanan yang baik dari pemerintah daerah.

Sumber anggaran yang lain selain DAK, DAU, dan PAD yaitu SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran) adalah hasil selisih antara defisit/surplus anggaran terhadap pendanaan netto. Angka SILPA ini dalam penyusunan APBD seharusnya bernilai nol. Yang berarti bahwa pembiayaan yang diterima harus bisa menghilangkan defisit anggaran. Bila bernilai positif artinya terdapat sisa dari pembiayaan netto yang dikurangi defisit anggaran. Dengan kata lain, masih ada cadangan dana yang belum digunakan untuk dibelanjakan oleh daerah atau dikeluarkan dalam membiayai daerah. Anggaran yang tersisa itu kemudian dipergunakan pada tahun selanjutnya sebagai sumber anggaran.

Belanja modal juga sering dikaitkan terhadap pertumbuhan ekonomi selain APBD, pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses naiknya *output* per kapita (Mardiasmo, 2002). Secara teori tradisional, PDRB (Produk Domestik Regional

Bruto) dapat ditingkatkan melalui pertumbuhan ekonomi (Adyatma, 2016). PDB (Produk Domestik Bruto) adalah suatu nilai terpenting dalam konsep ekonomi karena dapat mengukur jumlah keseluruhan dari nilai barang dan jasa pada suatu negara Sedangkan PDRB dapat mengukur jumlah keseluruhan dari nilai barang dan jasa pada suatu daerah. Seluruh performa perekonomian dapat dilihat dari PDB. Oleh sebab itu, pemerintah daerah sebaiknya dapat melakukan pengelolaan di daerahnya untuk menumbuhkan perekonomian dengan alokasi anggaran belanja daerah kepada belanja modal sehingga dapat meningkatkan pembangunan di segala bidang dan pemeratakan pembangunan di daerah

Namun, pada beberapa penelitian tersebut ditemui sejumlah *research gap* sehingga memerlukan penelitian kembali agar diketahui pengaruh antar variabel yang sebenarnya. Hasil penelitian memperlihatkan jika mayoritas variabel untuk memprediksi belanja modal (SILPA, DAK, DAU, dan PAD) masih mempunyai hasil yang tidak konsisten. Keadaan tersebut memberikan gambaran jika terdapat perbedaan pada periode penelitian, pemilihan lokasi wilayah dan variabel penelitian.

Pengembangan pada penelitian ini mempergunakan beberapa kombinasi variabel yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. Pada penelitian ini, model digunakan yaitu pengaruh PAD, DAU, DAK, SILPA dan Pertumbuhan Ekonomi atas alokasi Belanja Modal.

Objek penelitian ini berada di Jawa Tengah, pertimbangannya yaitu wilayah Jawa Tengah sangat dekat dengan pemerintahan pusat sehingga mudahnya pengawasan yang dilakukan atas DAU sebagai alokasi dana

perimbangan. Disamping itu, provinsi Jawa Tengah masih memperlihatkan rendahnya pertumbuhan ekonomi dari pada Jawa Timur dan Jawa Barat (BPS, 2016), sehingga pertanyaan mengenai pengaruh PAD,DAU,SILPA dan pertumbuhan ekonomi atas belanja modal layak untuk dianalisis dengan lebih detail.

Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah terdiri dari 35 daerah dimana masih terdapat perbedaan (disparitas) pendapatan antar daerah yang relatif tinggi sehingga kemungkinan besar terjadinya ketidaksamaan kondisi antar daerahnya. Selain itu, potensi daerah yang berbeda juga memberi alokasi dana perimbangan berupa DAU yang berbeda pula besaran nominalnya sehingga peneliti tertarik untuk melakukan pengujian pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan DAU serta SILPA terhadap belanja daerah di Jawa Tengah.

Berdasar pada paparan di atas maka judul penelitian ini adalah “PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, SILPA dan PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL DI JAWA TENGAH TAHUN 2012-2014”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasar pada latar belakang masalah, fenomena, dan gap penelitian terdahulu maka penelitian ini mempergunakan variabel-variabel berikut: Pertumbuhan Ekonomi, PAD,DAU,SILPA dan Belanja Daerah. Adapun rumusan masalah yang ingin diteliti lebih lanjut adalah :

- 1) Apakah PAD mempengaruhi secara positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah ?

- 2) Apakah DAU mempengaruhi secara positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah ?
- 3) Apakah SILPA mempengaruhi secara positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah ?
- 4) Apakah pertumbuhan ekonomi mempengaruhi secara positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk menganalisis dan menguji secara empiris:

- 1) Pengaruh PAD terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah.
- 2) Pengaruh DAU terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah.
- 3) Pengaruh SILPA terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah.
- 4) Pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Provinsi Jawa Tengah.

1.4. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan ada manfaat yang dapat diambil bagi semua pihak yang berkepentingan. Hasil manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Pengembangan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang pemerintah.

2. Pengembangan praktik

- a. Dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan dalam hal peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Sebagai bahan evaluasi bagi para peneliti agar dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti baik dalam hal penelitian maupun objek penelitian, dalam hal ini adalah kualitas penelitiannya.